

DERECHOS DE PROPIEDAD Y EXTERNALIDADES EN LAS LLANURAS
DE INUNDACIÓN DE LA CUENCA ALTA DEL RIO ABURRÁ (2000-2015).

Un caso sobre detonantes de tensiones y conflictos socio ambientales.

FRANCISCO JAVIER SOTO ANGEL.

Trabajo de grado presentado como
requisito parcial para optar al título de
Magister en Gobierno y Políticas Públicas

Asesor: JUAN RAFAEL PELÁEZ ARANGO

MEDELLIN
UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE GOBIERNO Y CIENCIAS POLÍTICAS
MAESTRÍA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
2015

A mi hija Valeria y a Maribel mi esposa,
luces de inspiración que alumbraron mi deseo de superación.

AGRADECIMIENTOS

A las Señoras,

TINKA PLESE, Fundadora y directora de la Fundación AIUNAU, Miembro del Grupo de Especialistas en Osos Hormigueros, Perezosos y Armadillos de la UICN/SSC; habitante de la vereda La Clara, Municipio de Caldas.

LUZ ISBELIA MORALES SEPULVEDA, Líder comunitaria del Municipio de La Estrella, sector Sierra Morena.

Ciudadanas planetarias defensoras de la vida.

Derechos de propiedad y externalidades en las llanuras de inundación de la cuenca alta del Río Aburrá (2000-2015).

Un caso sobre detonantes de tensiones y conflictos socio ambientales.

Resumen.

La vulneración de instituciones formales como las Normas de usos del suelo, las cuales delimitan los derechos de propiedad, y los instrumentos de planificación como el plan BIO2030, POMCA y PBOT municipales, ha sido fuente de generación de externalidades negativas que desatan a su vez tensiones y conflictos socio ambientales entre actores públicos, privados y comunitarios asentados en la cuenca. Con la ocupación irregular de las áreas de retiro y llanuras de inundación –ARLLIRA- en la cuenca alta del río Aburrá, para fines industriales, comerciales y vivienda desapareció la función de regulación natural de la cantidad y velocidad del caudal del río; entendida esta, como un servicio público “puro” de carácter ambiental del que ninguna persona o colectivo puede ser excluido o rivalizar por este.

Palabras Claves: Instituciones, derechos de propiedad, externalidades, tensiones y conflictos.

1. Introducción.

Agentes económicos, los cuales ostentan la propiedad privada sobre los predios ubicados en las áreas de retiro como en las llanuras de inundación aledañas al río Aburrá en su cuenca alta, en adelante –ARLLIRA-, al amparo de los derechos de uso y usufructo derivados de esta, generan externalidades negativas que afectan a la sociedad en su conjunto y específicamente a la población asentada del Área Metropolitana del Valle de Aburrá –AMVA- en las márgenes del río.

Con la ocupación de estas áreas -también conocidas como humedales- adecuadas¹ para el desarrollo industrial, de servicios e incluso de vivienda, se afecta la provisión de bienes y servicios ambientales entre otros, la recarga de acuíferos, el paisaje y la regulación de la cantidad y velocidad del caudal del río elevando los factores de riesgo de ocurrencia de un desastre natural afectando la vida y bienes de la sociedad. Estos servicios ambientales, aunque emanen de manera natural de una propiedad privada, tienen status de públicos porque en el consumo de estos no es factible excluir ni poner a rivalizar a nadie. Aunque en el desarrollo del trabajo nuestra preocupación residirá en la función que debían cumplir las ARLLIRA, similarmente y de manera ilustrativa como para que nuestro lector dimensione sobre lo que en parte versa este trabajo, imaginemos la presencia de un árbol frondoso y florido en un predio de propiedad privada, su propietario no podrá impedir que sus vecinos y en general la sociedad, se aproveche de la función que este cumple de fijar dióxido de carbono –co₂- y liberar oxígeno –o-; y a menos que decida ocultarlo o córtalo mediante algún procedimiento que le reportaría muy altos costos (entre los que podría estar enfrentar los problemas que se desatan con sus vecinos), no podrá tampoco impedir que otros admiren sus flores.

Se trata de la explotación de bienes privados en beneficio de sus propietarios, que tiene como consecuencias las externalidades negativas referenciadas y que desatan tensiones o conflictos entre actores públicos y privados, donde algunos gobernantes alineados con los intereses de los segundos, invierten no solo la priorización de valores y derechos consagrados en la Constitución y la Ley, alusivos a la prevalencia del interés general sobre el particular y la función social y ecológica, sino lo consagrado en los distintos desarrollos de planificación concebidos para estas áreas.

El objetivo que persigue el presente trabajo es establecer las conexiones entre derechos de propiedad, externalidades e instrumentos político administrativos de planificación formales como el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del Río Aburrá –POMCA-, el BIO2030 -Plan director de Medellín, Valle de Aburrá-, los

¹ Con obras de drenaje y disposición de tierra para llenos a fin de elevar la cota de inundación del río.

Planes Básicos de Ordenamiento Territorial –PBOT-, y Normas de Usos del suelo municipales, en la emergencia de tensiones y conflictos socio ambientales entre actores ubicados en las ARLLIRA; bajo el enfoque de la escuela Nueva Economía Institucional –NEI-.o también conocida como neo institucionalismo la que surge a mediados del siglo XX y aporta un nuevo instrumental que reconcilia dos visiones de las economías clásica y neoclásica; la primera inspirada en el enfoque de la economía política y la segunda en el enfoque del análisis marginal, encuentran un lugar de convergencia alternativo, como es el de las contribuciones teóricas de las instituciones.

La hipótesis formulada para el trabajo, en cuyo caso busca ser confirmada o negada, parte de la creencia informada de que, la emergencia de tensiones y conflictos socio ambientales es el resultado de la ruptura de instituciones formales, -como las normas de usos del suelo las cuales delimitan los derechos de propiedad-, y los instrumentos de planificación que sientan las directrices de ordenación ambiental y territorial en coexistencia con instituciones no formales rezagadas.

El espacio en el territorio que sirve de marco para el estudio del presente trabajo se ubica en un tramo, cercano a una longitud de diez kilómetros comprendido entre las instalaciones del SENA- Vereda La Clara- y el Ancón Sur, de la cuenca alta del río Aburrá en las jurisdicciones de los municipios de Caldas y La Estrella del Departamento de Antioquia,-Colombia-.

El período de tiempo para el cual se realiza el estudio de caso corresponde entre los años 2000 y 2015; el cual registró una dinámica de relativo aceleramiento en la adecuación de terrenos para la infraestructura de servicios y de producción.

La metodología a la cual se acudió remite a fuentes de información primarias, mediante la ejecución de entrevistas semi estructuradas en campo con actores públicos (funcionarios de las Secretarías de Planeación Municipales), privados (Propietarios de predios ubicados en las áreas objeto de estudio, inversores-urbanizadores, empresarios) y comunitarios (líderes de las comunidades).

La recolección de la información se realizó mediante entrevistas con preguntas abiertas, las cuales deliberadamente, buscaban orientar la conversación sostenida con las personas a fin de alcanzar los objetivos fijados para el trabajo de grado y confirmar la hipótesis. Se Decidió no acudir a grabación sonora dado que los entrevistados se retraían en las respuestas que daban. La toma de información escrita en un cuaderno de campo permitía no condicionarlos. Se elaboró algunas preguntas diferenciadas aplicables según el actor o público de interés, pero como se ha dicho, más como función orientadora de la conversación.

Complementariamente a la recolección de información de fuentes primarias, se aplicó la técnica de observación personal porque se realizaron inspecciones oculares de la zona objeto de estudio consistentes verificar en algunos puntos distancias de retiro del borde del cauce hasta las construcciones, donde se están adelantando labores constructivas y obras de protección y mitigación como afectaciones al río. También se recabó información, colgada en internet, emitida por medios de comunicación televisivos y prensa escrita que daban cuenta de la problemática arriba descrita. Con esta información se construyó una matriz de hallazgos, en la cual se consignaban las versiones de los entrevistados en el lenguaje coloquial; este aparece como un lenguaje cifrado o codificado el cual se decodifica transformándolo en lenguaje académico y se confronta con el acervo teórico seleccionado para soportar el análisis.

La información acopiada de fuentes secundarias tiene origen en la consulta a la literatura que contenga las teorías que permitan el abordaje a las temáticas planteadas en el trabajo de grado. En cuanto a datos, se estimó la extensión en áreas ocupadas, número de personas afectadas por estos desarrollos, número de quejas y reclamos por parte de miembros de las comunidades afectadas como medios de verificación de tensiones y conflictos entre actores.

Este trabajo se justifica porque a la luz de los hallazgos, puede ser importante para las autoridades ambientales, revisar para ajustar y re direccionar las políticas de ordenación ambiental y territorial para una zona de vital importancia del AMVA, la cual fue concebida como fábrica productora de bienes y servicios ambientales de

status públicos y espacio discontinuo que marca la transición entre áreas de amortiguamiento y las de ciudad metropolitana.

El trabajo contempla en el capítulo uno los aspectos introductorios del trabajo; ya en el capítulo dos se aborda el marco teórico que ha de soportar el análisis; se presentan los rasgos más importantes de las teorías que se han aproximado al tema, los autores más representativos y el conocimiento previamente construido. Se abordan aspectos centrales de categorías como instituciones, bienes públicos y bienes privados, bienes comunes y la tragedia de estos, los derechos de propiedad y las externalidades que se desprenden en el ejercicio de estos como las tensiones y conflictos que desatan. En el capítulo tres se presenta el contexto del caso con los aspectos descriptivos más relevantes. Un cuarto capítulo presenta el análisis de los hallazgos empíricos del trabajo de campo puestos en diálogo con la teoría existente. El último capítulo presentan las conclusiones e interrogantes que como desafíos puedan animar investigaciones futuras.

Finalmente es necesario advertir que este trabajo puede dejar insinuados asuntos analíticos que no son de su objeto, así algunos tengan relación íntima con este; como quiera que son aristas, “u otras caras de la misma moneda”. Ahora bien, cuando el autor hace referencia a instituciones no formales rezagadas, se refiere a presuntas prácticas de corrupción desarrolladas por servidores públicos en asociación con privados; presunciones a las que algunos entrevistados parecen dar por ciertas y en cuyo caso no es preocupación de este estudio, confirmarlas o acopiar acervo probatorio alguno.

2. Marco teórico.

El presente trabajo se encuadra dentro de la teoría de la Nueva Economía Institucional –NEI-, o también conocida como neo institucionalismo la que surge a mediados del siglo XX y aporta un nuevo instrumental que reconcilia dos visiones de las economías clásica y neoclásica; la primera inspirada en el enfoque de la

economía política y la segunda en el enfoque del análisis marginal. De un lado el modelo de elección racional en contraposición del rigor matemático que soporta el análisis marginalista encuentran un lugar de convergencia alternativo, como es el de las instituciones contando con las contribuciones de teóricos connotados como James Buchanan, Ronald Coase, Gary Becker, Mancur Olson y Douglass North y Elinor Ostrom algunos distinguidos con el Nobel de Economía.

2.1 Bienes públicos, bienes privados, bienes comunes y tragedia de los comunes.

Buchanan y Samuelson teorizaron sobre los Bienes Públicos y Privados siendo los primeros, desarrollado por Samuelson (1954), aquellos bienes que no es viable ni deseable racionar su uso y cuyo uso o consumo individual no impide el uso o consumo de otros; vale decir que estos tienen como característica que poseen una baja rivalidad y difícil exclusión. En oposición al concepto de los bienes públicos se erigen los bienes privados como aquellos que tienen rasgos característicos el aprovechamiento exclusivo (fácil exclusión) y de la alta rivalidad que presenta. Existe de alguna manera asociación entre bienes privados con la institución mercado y los bienes públicos con el Estado. Samuelson (1954) define los bienes privados puros porque son excluibles al consumo de un individuo, a menos que pague por él y rivales porque lo que un individuo consume, nadie más lo puede consumir. Entre tanto, la excluibilidad según Musgrave (1959) es importante porque describe la posibilidad de apartar del uso o consumo de un bien a quien no paga por acceder a ellos. Un bien es «no excluible» cuando técnicamente, o por razones de costo, no se puede impedir que quienes no contribuyan dejen de acceder a él. Buchanan, (1964) comenzó a hablar de bienes públicos «impuros» o «bienes de club» o «de peaje» como una categoría intermedia entre los bienes privados y los bienes públicos. Los bienes de club incluyen una cuota o peaje de acceso que les hace excluibles de acuerdo a criterios de mercado. Por eso los bienes de club también se llaman «bienes artificialmente escasos» y se definen como aquellos que satisfacen las necesidades a los usuarios gratuita y libremente en el momento de uso, pero implicando costos compartidos de entrada.

Lugar especial ocupa Ostrom (2000) con su aporte al gobierno cooperativo de los recursos comunes, el cual presenta una salida a la tragedia que han de sufrir estos, como lo vaticina Hardin (1968), en la denominada “tragedia de los comunes” producida por la irracionalidad egoísta del usuario que pretende satisfacer su propio interés en su afán de maximizar el beneficio a costa del agotamiento del recurso común. Como lo señala Ostrom (2000) La postura individualista niega al usuario o consumidor de los bienes y recursos de uso común adoptar estrategias de cooperación con la cual conducen a estos a una ruinosa tragedia. Los individuos son proclives a adoptar comportamientos egoístas ante situaciones de escasez de un recurso natural o bien común.

2.2 Instituciones.

En respuesta a la clasificación bimodal de los bienes, -los públicos y los privados-, que establece la teoría económica, Ostrom (2000) realiza importantes aportes mediante el desarrollo de los bienes comunes y concilia dos conceptos en apariencia antagónicos como el de la eficiencia y la sostenibilidad acudiendo a las instituciones. Uno de los mayores aportes del pensamiento neo institucionalista fuertemente representado en Ostrom (2000) según lo señala Quandri de la Torre (2012), radica en que

No existe nadie mejor para gestionar o gobernar sosteniblemente un «recurso de uso común» que los propios implicados si siguen de manera inviolable las instituciones formales e informales consensuadas entre los distintos miembros de un colectivo. Las formales están expresadas en Leyes y organizaciones de cumplimiento obligatorio habiendo hecho tránsito desde las informales las cuales remiten a tradiciones, usos y costumbres (pp. 119)

Las instituciones definidas por Quandri de la Torre (2012) con una fuerte carga de neo institucionalismo inspirado en Ostrom son

Un sistema de reglas formales e informales que cada sociedad se da a sí misma para crear y conservar bienes públicos. Las instituciones son reglas del juego, valores, tradiciones, rasgos culturales, incentivos, leyes, normas o limitaciones ideadas por los individuos y que dan forma a las interacciones sociales, políticas y económicas, y que codifican las relaciones entre las sociedades y su medio ambiente biofísico. (...) Las instituciones determinan lo que los individuos pueden y no pueden hacer en un contexto determinado, por ello, en realidad, definen el espacio de oportunidades de acción. (pp. 101-119)

En esta perspectiva, la institución formal de los derechos de propiedad es la categoría analítica central; -las externalidades y tensiones o conflictos son categorías subsidiarias, las cuales sirven para soportar a la primera-. Permite analizar el proceso de ocupación de las ARLLIRA y las tensiones o conflictos suscitados entre actores públicos, privados y comunidades.

2.3 Los derechos de propiedad.

Son las instituciones más relevantes en lo que se refiere a la asignación de recursos disponibles. El sistema de derechos de propiedad es un importante mecanismo de coordinación económica entre agentes. “Sin definición de derechos de propiedad sería inviable la distribución de costos y beneficios, porque los costos marginales sociales y privados pueden divergir de los beneficios marginales sociales y privados”. (Ayala, 1999 citado por El Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático México –INECC- (s.f.). Complementariamente Quandri de la Torre (2012) en sintonía con los más fieles representantes de la NEI manifiesta que

Las instituciones pueden establecer y proteger derechos de propiedad; configurar y facilitar procesos de acción colectiva en comunidades y grupos sociales; orientar procesos de decisión o de elección pública; significar costos de transacción en mercados y en la instrumentación de políticas ambientales; y, promover la generación y diseminación de información. (pp.172-173)

La propiedad privada de un bien o cosa le concede a quien se reputa de tenerla, el derecho de su uso del cual se beneficia excluyendo a otros. Así las cosas, tiene el poder de usarla y beneficiarse individualmente, regido por una racionalidad egoísta, en permanente búsqueda de maximizar su utilidad. En desarrollo de la facultad exclusiva de explotación o consumo, entra en contradicción con la sociedad en lo que podría asumirse como una tensión o conflicto porque el propietario afecta los intereses de toda ella.

La propiedad aquí concebida, de la cual se desprende la facultad de quien ejerce el dominio exclusivo de un bien para su uso y beneficio, es uno de los principales rasgos característicos del modo de producción capitalista. Coase (1960, p.16) ofrece un enfoque alternativo al económico del que hasta en su momento se había impuesto; - y cuya preocupación gravita alrededor de la asignación de los factores productivos expresados en unidades físicas-, por el enfoque jurídico en el que lo que se compra y se vende es un conjunto de derechos, a los cuales para efectos de fijarles un precio, es menester especificarlos o delimitarlos con claridad. La operación de compraventa de derechos de propiedad, permite adquirirlos, subdividirlos y combinarlos en la búsqueda de maximizar el valor del producto; una vez se crucen contra los costes necesarios para llevar a cabo las transacciones que permitirán lograr esos nuevos derechos; costes de transacción de los cuales se espera sean menores que el mayor valor de la producción realizada en el mercado.

El régimen de propiedad privada es el más extendido y predominante en cualquiera formación capitalista; ella le otorga poder a quien la ostenta para excluir de su uso o usufructo a otro individuo que quiera beneficiarse. Así como otorga derechos

también con ella se tiene obligaciones. Según Quandri de la Torre (2012) “La propiedad puede verse como un sistema institucional de relaciones jurídicas, Económicas y sociales que definen la posición de cada individuo con respecto a la utilización de recursos escasos” (p.129).

Para Coase citado por Quandri de la Torre (2012)

El objeto real de intercambio y de las relaciones económicas son derechos de uso y de dominio y no las cosas en sí. Dado que los derechos están determinados por instituciones plasmadas en la Ley, el sistema jurídico es quien controla al sistema económico, y por tanto a las interacciones entre éste y el medio ambiente. La propiedad incluye derechos para poseer, disfrutar en exclusiva, usar, explotar y transferir activos, y también para cambiarlos de forma, lo que da origen al intercambio económico, y por tanto al desarrollo. (pp.129)

Según El Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático México –INECC-, (s.f.) citando a Furubotn y Pejovich los cuales a su vez citan a (Ayala, 1999) definen formalmente los derechos de propiedad como: “Un sistema de derechos que pueden describirse como el conjunto de relaciones económicas y sociales que definen la posición de cada individuo con respecto a la utilización de recursos escasos” (p.1). Mientras que para (Demsetz, 1967) referenciado por el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático México –INECC-, (s.f.) los derechos de propiedad son

Instrumentos de la sociedad y sus significación deriva del hecho de que ayudan a formarse las expectativas que se pueden sustentar razonablemente en las relaciones con otros [...] Los derechos de propiedad con llevan el derecho a beneficiarse o perjudicarse a sí mismo así como beneficiar o perjudicar a otros [...] Está claro

entonces que los derechos de propiedad especifican de qué modo las personas pueden beneficiarse o perjudicarse y , por tal razón, quién debe de pagar a quién para modificar acciones llevadas a cabo por personas. (pp. 1)

Sin embargo, es muy importante tener en cuenta las limitaciones a la propiedad privada y los derechos que se derivan de esta; contempladas en la legislación Colombiana, con ocasión de las ubicadas en humedales o áreas de retiro, según lo señala Guío Camargo (2009):

Dentro de las limitaciones admitidas al derecho de propiedad se encuentran: (...) c) Imposición de limitaciones tendientes a la conservación de humedales, aunque estos formen parte de la propiedad privada² (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto No. 694 del 28 de octubre de 1994 y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sub sección B, sentencia del 20 de septiembre de 2001, expediente AP 254). (pp. 55-56)

2.4 Externalidades y conflictos socio ambientales.

Se ha considerado la presencia de las externalidades negativas en todas las actividades humanas, como una de las varias maneras en que se hacen evidentes las fallas del mercado, y del que a fin de cuentas no se les posible esperar de él, un perfecto funcionamiento en materia de asignación eficiente de recursos. Ante estas falencias, las funciones de regulación y asignación por parte del Estado entran en juego, con el objeto de corregir este tipo de fallas. Es justamente en su función de regulación para corregir, que delimitan los derechos de propiedad y se relativizan estos:

² Subrayado por el autor.

Los problemas ambientales pueden interpretarse siempre como fallas del mercado y problemas de externalidades y de bienes públicos, y que resolverlos exige la existencia de instituciones que permitan generar y compartir información, crear consensos y diseñar y aplicar instrumentos de política de manera legítima y eficaz. (Quandri de la Torre, 2012, pp.117)

Por su parte, las externalidades empiezan a insinuarse en el análisis de Coase (1960), con ocasión de los desarrollos del problema del coste social, cuando hace alusión a las diversas afectaciones que pueden sufrir terceros como consecuencia de las actividades que realizan otros; son ilustrativos los casos referenciados del médico y el repostero, el ganadero y el granjero y el del individuo que

tiene el derecho de construir una fábrica en una parcela (...) se asegurará también de poder evitar que otra persona pueda, por ejemplo, sembrar trigo en ella; y si el funcionamiento de la fábrica produce ruidos o genera humo, su dueño deseará contar con el derecho de generarlos. (...) ello le reportará unos ingresos netos³ mayores (...) y en el ejercicio de esos derechos impedirá que otros gocen de tranquilidad y aire limpio. (pp.17)

En Coase (1960) la presencia de la externalidad negativa trasciende la concepción de unilateralidad y unidireccionalidad; esto es, creer que la afectación solo se presenta en una sola dirección y lado: de afectante a afectado; e incorpora la relación recíproca que se desprende de la externalidad. En el ejemplo del médico – afectado- y el repostero –afectante-,

Se muestra que no hay diferencia analítica entre el derecho a utilizar un recurso que no cause directamente

³ Una vez descontados los costes de transacción, entre los cuales hacen parte los ligados a la internalización de los costos de reparación o mitigación, provenientes de sus externalidades negativas.

perjuicio a terceros y el derecho a realizar operaciones que, de alguna manera, sí lo hagan. En ambos casos una parte es privada de algo: en un caso el uso de un recurso y en el otro un modo de operación. Este ejemplo también pone de relieve la naturaleza recíproca de la relación, algo que tiende a ser ignorado por los economistas que, de acuerdo con Pigou, plantean el problema en términos de una diferencia entre productos sociales o privados, pero no aclaran que la supresión del daño que A causa a B inevitablemente ocasiona un perjuicio a A. el problema es evitar un daño mayor. (pp. 105)

Ahora bien, como lo señala Coase (1960, p. 105) una de las formas en que se puede tramitar las tensiones o conflictos entre personas que se relacionan con ocasión de una externalidad generada por alguna de ellas, es la vía de la negociación o del mercado; por la cual imperativamente han de incurrir en costes de transacción positivos, pero que en todo caso, esta alternativa se hará viable, solo en la medida en que los costos en que se incurre para hacer valer el acuerdo, en reparar o mitigar el daño, sea menor que el costo del daño mismo y se vuelva rentable o atractiva la negociación. Ahora bien, en el marco de la negociación es factible que una de las partes renuncie a sus derechos, para lo cual es imperativo que estos estén claramente delimitados. Sin embargo, cuando no es posible la vía de la negociación entre actores, se abre paso la vía de la regulación por parte del estado. Coase (1960) señala que

Estas regulaciones establecen lo que las personas pueden o no hacer. Cuando se hace así, las leyes determinan directamente la localización de las actividades económicas, los métodos de producción, etc. De esta manera los problemas causados por la contaminación por humo pueden resolverse mediante normas (...). El propósito de esas regulaciones no

deberá ser eliminar la contaminación por humo, sino permitir que alcance su nivel óptimo. (pp. 108)

Según Quandri de la Torre (2012) “A través del intercambio de derechos de propiedad en mercados eficientes es posible resolver conflictos entre valores, preferencias y objetivos, tanto entre individuos como entre éstos y la sociedad” (p.308).

Para Barry (1995) las externalidades suelen ser asuntos ligados tentativamente y de manera general a un asunto de conflictos de usos del suelo.

Puesto que casi todas las externalidades ambientales tienen una dimensión espacial, sería tentador considerar fundamentalmente toda la contaminación como un problema del uso de los suelos. (...) muchos problemas contemporáneos del uso de suelos (...) se deben a la utilización de los seres humanos de territorios que sustancialmente reducen o destruyen su valor ambiental. (...) Algunos de estos casos son los pantanos o humedales, que suministran un ambiente importante para las plantas y animales, y que se encuentran vinculados a otros componentes del suelo y del sistema hídrico superficial. (pp. 440)

Quandri de la Torre (2012) se refiere a la externalidad como factor generador de tensiones y conflictos en el que los intereses colectivos colisionan con el interés privado afectando negativamente a la comunidad ubicada en el entorno donde se producen las actuaciones antrópicas.

Como la explotación de un bien público en beneficio propio y en perjuicio de los demás; o bien, una consecuencia no prevista o deliberadamente promovida por algún actor que toma decisiones y que afecta a otro

o a otros. Cuando esas decisiones y consecuencias se generalizan a una colectividad se provocan problemas con los bienes públicos. (pp. 104)

Finalmente, los conflictos socio ambientales remiten a una concepción bidimensional íntimamente ligadas, en los cuales el juego de poderes es un lugar común. Ellos son

Procesos interactivos entre actores sociales movilizados por el interés compartido en torno a los recursos naturales, como tales: son construcciones sociales, creaciones culturales, que pueden modificarse según como se los aborde y se los conduzca, según cómo sean transformados y según como involucren las actitudes e intereses de las partes en disputa.

Es necesario entonces retomar la cuestión del poder y la complejidad en el abordaje de los conflictos socios ambientales, caracterizados (...) por multiplicidad de actores con intereses divergentes y yuxtapuestos pero sobretudo con gran desbalance de poder entre las partes en juego.

(Spadoni, s.f. pp. 1-2).

2.5 Un asunto del Gobierno y la Políticas Públicas –GPP-.

Las políticas públicas –PP- (las que per se asumen el carácter de instituciones formales) aparecen en escenario como remedio para corregir problemas públicos; esta parece ser una verdad escueta y simple sobre la cual hay consenso entre hacedores de PP. Particularmente en la legislación colombiana abundan normas alusivas a la regulación en materia de ordenación territorial y ambiental de las ARLLIRA o humedales, como planes y programas constitutivos en políticas públicas o en pretensión de serlo para instrumentar medidas con el fin de prevenir, mitigar o

corregir daños en bienes y servicios ambientales que tienen origen en estas áreas. El valor instrumental de las PP reside en que los gobiernos, en su función de regulación, acuden a ellas para solucionar problemas (asunto de naturaleza negativa o perjudicial); como lo son las externalidades negativas, a fin de poner en sintonía intereses que en algún momento se aparecen como yuxtapuestos.

Cuando el espectro de afectación o daño que recae sobre un bien público se amplía, la externalidad negativa deriva en un problema público, al cual es menester atender su solución mediante una o varias iniciativas impulsadas por los gobiernos y que cobran el carácter de política pública; una de las formas en que se manifiesta las instituciones formales. El campo de las PP es más extenso de lo que aparentemente cubre; no solo es instrumento para evitar la destrucción de bienes y servicios públicos ambientales, sino que se constituye en un poderoso mecanismo para crearlos.

La sociedad hace palpable la pérdida o destrucción de un bien o servicio público ambiental, cuando la naturaleza *“pasa factura de cobro”* mediante la ocurrencia de un hecho calamitoso; entre tanto, solo permanece en el plano de la percepción del riesgo. Para el caso específico como son la ocupación de las ARLLIRA, propósito del presente trabajo, estas han sido objeto de intervención del Estado mediante su función reguladora, relativizando los derechos de propiedad sobre los inmuebles ubicados en estas zonas; esto es, ha diseñado PP acudiendo al desarrollo de instituciones formales, aunque lamentablemente, a veces movilizadas por la dolorosa fuerza de los acontecimientos que por convicción del Estado o demanda de la sociedad civil. Otro asunto es que esas PP, con una fuerte impronta institucional y legal, no se cumplan o ejecuten eficientemente; que para el caso que nos ocupa ocurra así.

Para confirmar que este asunto no se queda meramente en la dimensión de lo ambiental, y trasciende al plano del Gobierno y las políticas públicas –GPP-, haciendo tránsito algunas veces de la agenda social o comunitaria a la agenda pública; para lo cual Quandri de la Torre (2012) expresa:

Recordemos que la protección ambiental y la conservación, y en general, el desarrollo sustentable, significan crear o mantener bienes públicos, lo cual, demanda siempre la construcción de nuevas instituciones a través de la acción de gobierno y de otras acciones colectivas eficaces. (...). En general, podemos decir que una política pública es una estrategia de acción colectiva promovida por el Estado para atender y resolver problemas de bienes públicos, como lo son típicamente los asuntos ambientales. (pp. 299-300)

3. Contexto del Caso.

El espacio en el territorio que sirve de marco para el estudio del presente trabajo se ubica en un tramo, cercano a una longitud de diez kilómetros comprendido entre las instalaciones del SENA- Vereda La Clara- y el Ancón Sur, de la cuenca alta del río Aburrá en las jurisdicciones⁴ de los municipios de Caldas y La Estrella del Departamento de Antioquia,-Colombia-. Según lo establece el -POMCA- (2008) la Cuenca

Está localizada sobre la cordillera Central, en el centro del departamento de Antioquia, en la región Occidental de Colombia. El cauce principal (río Aburrá) tiene una longitud aproximada de 104 km y el área de la cuenca es de 1251 km². (...) el río Aburrá, el cual nace en el alto de San Miguel en el municipio de Caldas, atraviesa 10 municipios y finalmente se une al río Grande en Puente Gabino, donde cambia de nombre a río Porce. (pp. 2)

⁴ El municipio de Sabaneta también posee parte de su territorio en límites con las riberas del río, pero se descartó incluirlo, porque no tiene áreas ocupadas en la zona de estudio.

Las -ARLLIRA-, se adecuan con llenos estructurales y escombreras para el desarrollo industrial, servicios y vivienda produciendo entre actores que habitan e interactúan en este territorio, tensiones y conflictos como consecuencia de externalidades de diverso tipo y origen.

Se pueden establecer claramente cinco (5) puntos considerados ARLLIRA, en el tramo señalado. En sentido sur-norte, esto es aguas abajo, primero encontramos en jurisdicción del municipio de Caldas la zona de El Revenidero en la margen derecha del río con predominio de infraestructura deportiva y espacios vacíos con un área cercana a 5 hectáreas –has-; luego en la margen izquierda los barrios de El Olaya y La Inmaculada donde residen aproximadamente 12.000 habitantes de estratos bajos y con un área aproximada de 5 has. En el predio conocido como de Ana Molina en el sector del Barrio La Raya en límites con el municipio de La Estrella a la margen izquierda recientemente adecuado de aproximadamente 2.5 has con un desarrollo de viviendas informales donde habitan cerca de 200 personas. Ya en el municipio de La Estrella encontramos las vegas del corregimiento de La Tablaza de aproximadamente 10 has, ocupado con desarrollos habitacionales informales como el Barrio Juan XXIII y otros, como también el desarrollo de bodegas o parque industrial y la infraestructura deportiva en el costado derecho. Los estratos bajos de la población son la característica común de estos barrios en donde pueden habitar cerca de 5.000 personas. Más abajo, hacia el norte, se encuentra la zona de Sierra Morena, con aproximadamente 3 has, en donde se encuentra el parque industrial que lleva su nombre; entre este, el eje férreo y la margen izquierda del río se asienta una comunidad de cerca 800 personas con desarrollos habitacionales de mala calidad y ausencia de algunos servicios públicos invadiendo los terrenos de propiedad de la nación.

En síntesis coexisten desarrollos modernos de equipamientos para el desarrollo industrial, comercial y recreativo con desarrollos habitacionales de regular y pésima calidad, habitados por aproximadamente 20.000 personas de estratos bajos de la población y problemas de legalización o formalización de la propiedad, -en muchos

casos en los ubicados en eje férreo-, y en lo que otrora eran las ARLLIRA con un área de ocupación del orden de 25 has.

El –AMVA- que alberga cerca de cuatro millones de personas, -aproximadamente el sesenta por ciento de la población antioqueña-; registra una relativa escases de tierras donde se cumplen acelerados procesos de transformación y cambios en los usos del suelo, desatando una explosión de construcciones para vivienda, bodegaje e industria en los extremos norte y sur y estimulando a empresarios e inversionistas, a re y localizar las empresas en las pocas zonas libres del AMVA como en el oriente cercano del Departamento en busca de menores costos de oportunidad del suelo como de la minimización de costos unitarios de producción de los bienes y servicios como consecuencia de las denominadas economías de localización, de aglomeración y de escala reflejándose en la elevación de los niveles de rentabilidad esperada de las inversiones. Así lo referencia el Plan Bio2030 (2011) cuando describe el proceso de desarrollo urbanístico que ha tenido el –AMVA-, “Desde los años sesenta, se han ubicado a lo largo de algunos tramos del río grandes industrias que experimentan actualmente procesos de reconversión y/o relocalización, y amplias zonas de carácter mixto en proceso de abandono y deterioro” (p.38).

El período de tiempo para el cual se realiza el estudio de caso corresponde entre los años 2000 y 2015; el cual registró una dinámica de relativo aceleramiento en la adecuación de terrenos para la infraestructura de servicios y de producción y se recoge mayor cantidad de evidencia empírica⁵ que da cuenta de la emergencia de

⁵ Se asevera que en el período de tiempo contemplado hubo un mayor dinamismo en los procesos de adecuación para la ocupación, porque la comunidad consultada residente en la zona, así lo pudo asegurar. Sin embargo, no se pudo confrontar con organismos municipales, en virtud de que las fechas exactas de los eventos de adecuación y procesos constructivos puntuales no están sistematizadas cronológicamente.

La cantidad de quejas y reclamos elevadas por los ciudadanos es una de las evidencias empíricas que da cuenta de la emergencia de tensiones; a la cual las autoridades consultadas confirmaron ser muchas; por lo que permite inferirse cierta vaguedad en la información.

tensiones y conflictos de las comunidades con los gobernantes y los inversores-empresarios.

4. Hallazgos.

Este capítulo busca confrontar los hallazgos obtenidos tanto en el trabajo de campo como en la revisión bibliográfica, para confirmar o negar la teoría y determinar el nivel de adopción de los instrumentos de planificación con rango de PP. Adicionalmente es importante rastrear entre los hallazgos, evidencias demostrativas de cumplimiento al objetivo trazado; como de respuestas que den cuenta de la pregunta formulada y orientadora del trabajo: ¿La emergencia de tensiones o conflictos entre actores que interactúan en la cuenca alta del río Aburrá, es manifestación objetiva de un modelo de ocupación equivocado a las llanuras de inundación y opuesto a los esfuerzos de planificación formulado para ellas?

Es importante señalar que, la revisión de los lineamientos fijados en los planes como en las disposiciones de Ley que afectan –positiva o negativamente-, los derechos de propiedad de los predios ubicados en las ARLLIRA, cobra sentido en tanto sirve para determinar cómo o que tanto se aparta lo planificado de lo ejecutado; o como autoridades o entidades públicas, en desarrollo de competencias planificadoras unas y ejecutoras otras, tienen la capacidad de constituirse en focos de generación de conflictos entre actores públicos y privados porque administran los asuntos de manera desigual e inequitativa, especialmente en ejercicio de la asignación de derechos de propiedad (concretamente en los estatutos de usos del suelo); deducible a partir de testimonios rendidos por entrevistados⁶. Pero además, si en los planes y Leyes están presentes per se, un fuerte contenido técnico y político (como búsqueda genuina del interés común) respectivamente, su quebrantamiento también implica el rompimiento del rigor de lo técnico y jurídico; y por ello aparecen

⁶ Frase del entrevistado 7 como: “aquel lo dejaron hacer y a mí no; si estamos en el mismo polígono” dan cuenta de una asignación desigual de derechos de propiedad, en función de la ostentación de poder económico o político al parecer con alta capacidad de corromper.

conflictos de uso del suelo⁷ –que no es otra cosa que externalidades- que mutan hacia conflictos entre personas.

En principio es importante señalar que las autoridades ambientales dictan los lineamientos de ordenación ambiental en los territorios municipales, constituyéndose en “reglas de juego” formales; mismas que en ocasiones pareciera no se exige su acatamiento al inversionista. Se distorsiona la perspectiva de los planificadores ante la realidad desarrollada por los gobernantes e inversores. Los ciudadanos pierden confianza en las instituciones cuando se ponen de espaldas ante sus propios dictados, promoviendo tensiones y conflictos. Las administraciones aseguran que sí acogen lo dispuesto en el PBOT, usos del suelo, BIO2030 y POMCA, erigidas instituciones formales; que para el caso de esta última, es norma de superior jerarquía de obligatorio acogimiento a sus lineamientos de ordenación de la cuenca del río Aburrá, mientras la realidad muestra en el modelo de ocupación, hechos opuestos a lo consagrado en estas. Ver POMCA (2008, p.1)

4.1 Plan BIO2030.

En general el plan BIO2030 (2011) en el modelo de ocupación del territorio pretende para “Núcleos no conurbados: prevenir la urbanización continua y dispersa por fuera de los ancones hacia los valles norte y sur; para ello, consolidar corredores ecológicos que definan ritmos diversos de ocupación y conservación ambiental” (p.65). Y en el mismo se aprecia, específicamente, una clara apuesta para las vegas o ARLLIRA a la altura de La Tablaza (Eco- hábitat) jurisdicción de La Estrella:

Incentivar un patrón de vivienda eficiente que se inserte en un modelo de ciudad discontinuo desde el punto de vista urbano, de manera que posibilite, en los puntos de discontinuidad, la conexión transversal de los costados

⁷ “El conflicto por uso del suelo se define como la magnitud de la diferencia existente entre la oferta productiva del suelo y las exigencias del uso actual del mismo; tales diferencias se definen como conflictos. Para establecer niveles o grados de conflicto basta comparar el mapa de oferta productiva del suelo o uso potencial con el de uso actual”.

Ver <http://www.arcgis.com/home/item.html?id=c0441875962143f6acda01dd476d092a>

del río a través de corredores eco-ambientales que complementan el sistema de movilidad principal: (...) proponiéndose un sistema de ocupación que alberga una franja de mitigación ambiental. (pp. 227)

Ahora bien, aunque buena parte de las ARLLIRA están ubicadas en zonas urbanas y otras declaradas en expansión urbana por lo municipios de Caldas y La Estrella, por lo menos en lo contemplado para el esquema de bosque urbano dice el Bio2030 (2011) que

Dentro de estos sectores se controla, promueve, apoya e incentiva la conservación y el mejoramiento ecológico de los espacios verdes de la propiedad privada que tienen sentido de espacio público⁸, particularmente los relacionados con el perfil vial, los retiros de quebrada⁹ y áreas verdes internas y comunales. (pp. 77)

De acuerdo a lo concebido en el plan BIO2030 el concepto de ciudad discontinua que impida acelerados procesos de conurbación, en este caso al sur del ancón sur donde se ubican las ARLLIRA, no se cumple de manera satisfactoria. De hecho se vienen presentando desarrollos de vivienda en el corredor “paseo intermunicipal La Estrella -Caldas” con alta densidad, en contraposición de una apuesta menos densa con viviendas en módulos de baja altura. “entre tres y cinco pisos articuladas a la estructura ambiental y de espacio público” (BIO2030, 2011, p. 233). La discontinuidad crea un ambiente de transición hacia la gran urbe y se constituye como un espacio de amortiguamiento. Ese sentido de espacio público parcialmente se cumple en virtud de que para la zona de La Tablaza recientemente el municipio acondicionó algunas áreas para la recreación y el deporte; saldando una vieja deuda contraída con esta comunidad por parte de las autoridades; de alguna manera compensando el predominio de la explotación económica de los predios. El resto del área presenta un fuerte proceso de construcción de bodegas y parque industrial

⁸ Subrayado por el autor.

⁹ Además porque creo que no sería un despropósito hacerlo extensivo a los retiros del río.

en las zonas bajas prácticamente reduciendo a cero la función de regulación de avenidas torrenciales y fuertes corrientes que presenta el río. Aquí coexisten grandes desarrollos de iniciativa privada en ejercicio de los derechos de propiedad por parte de particulares, con desarrollos informales de vivienda de una población a la cual se dota de bienes públicos (valor público agregado) como estrategia que previene o mitiga la emergencia de conflictos.

4.2 POMCA.

Por su parte en POMCA (2008) correspondiente al capítulo 1. ZONIFICACIÓN AMBIENTAL Y METODOLOGÍA PARA LA DEFINICIÓN DE ZONAS DE RETIRO define las área de retiro como

Las zonas aledañas a los ríos y quebradas son ocupadas cada vez más, por construcciones residenciales o industriales que han aprovechado su cercanía, para el aprovechamiento hídrico, se refieren a franjas de terreno que se han querido reservar con el fin de que dichas corrientes tengan un espacio para “divagar” de manera natural, sirven como corredores ribereños y como zonas de amortiguación, en caso de amenazas de tipo hidrológico tales como inundaciones y avalanchas y tienen el propósito de cumplir con - Disminuir la vulnerabilidad a las inundaciones y a las avenidas torrenciales. (pp. 22-23)

El POMCA (2008) si bien es claro en la definición conceptual de lo que son zonas de retiro y las funciones que cumplen, también es cierto que de alguna manera hereda imprecisiones que limita el accionar del Estado en su función de control de estos espacios; por lo que agentes privados se aprovechan de la falta de claridad e imprecisión para ocuparlas de manera irregular. Los aparentes vacíos en la regulación de linderos de inmuebles colindantes con fuentes de agua, hace que propietarios capitalicen esta situación en beneficio propio. Ahora, de las

imprecisiones no es posible inferir entonces que estas no cumplan servicios ambientales de status público; pero lo que sí es igualmente cierto es que los planificadores tienen en cuenta el principio de prevención al momento de formular; pero los ejecutores lo desconocen, además por el vacío que introduce la Ley abre la puerta para que la función económica de la propiedad se imponga en detrimento de las funciones ecológicas y social. Al respecto dice:

La imprecisión y en muchos casos la carencia de normas claras, que reglamenten el uso adecuado del suelo en Colombia, hace que se presenten frecuentemente invasiones a las zonas inundables o inclusive al cauce mismo.

En consecuencia, no existe una norma vigente que establezca cuales son los retiros a las fuentes de agua y por lo tanto, no es legal que se impongan restricciones a la propiedad privada con fundamento en el Decreto 1449 de 1977¹⁰, los que sí están vigentes son los artículos del CNRRN que se refieren a las franjas paralelas de los cauces de las corrientes que son de dominio público, salvo derechos adquiridos por particulares, para lo cual deberá seguirse el procedimiento establecido en la ley 1152 de 2007. (Arbeláez, 2001 citado por POMCA, pp. 23-27).

4.3 PBOT Municipio de Caldas.

Se destaca en PBOT (2010) del municipio de Caldas los aspectos más relevantes que afectan las ARLLIRA. En su Artículo 17:

Define los elementos del Modelo de Ordenamiento Territorial Municipal en el que identifica un (...) sistemas

¹⁰ Subrayado por el autor.

hídrico y orográfico. Un río Medellín (río Aburrá) que aporta significativamente a su sistema de espacio público, mediante los corredores ecoturísticos y ribereños, conformados por los cauces de las quebradas afluentes del río Medellín- Aburrá. (pp. 30)

Seguidamente establece en el Artículo 32. De los Corredores Ribereños y las zonas de retiro de humedales, “acoger como parte de la zona de conservación ambiental los corredores ribereños y las zonas de retiro a humedales” (PBOT Caldas, 2010, p.39). En el Artículo 61. De la Amenaza Alta por inundaciones lentas del río Medellín o río Aburrá, es muy importante tener en cuenta lo que establece para efectos de definir criterios de intervención.

Parágrafo. En las zonas de Amenaza alta por inundación lenta del río Medellín, no se debe permitir ningún tipo de construcción, salvo que se realice un estudio hidrológico e hidráulico de detalle que determine las obras de protección requeridas para su desarrollo, pues la zonificación de amenaza por inundación para este estudio se realizó con base en criterios geomorfológicos. (pp. 54-55)

4.4 PBOT Municipio de La Estrella.

Se aprecia en el PBOT (2008) del municipio de La Estrella los aspectos más relevantes que tienen que ver con las ARLLIRA.

ARTÍCULO 10°. De las Estrategias del Ordenamiento Territorial. Las estrategias son líneas de acción que permiten desarrollar las políticas y alcanzar los objetivos propuestos en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial. (...) Las llanuras de inundación, dado que son lugares propios de la dinámica de las corrientes, utilizados de forma esporádica por las mismas durante

las crecientes periódicas o máximas, son zonas no urbanizables; en consecuencia, se privilegiará su utilización como espacio natural público, y de acuerdo con esto se promoverá el control de dichas fajas y la mitigación del riesgo mediante la ejecución de obras de protección, bajo el principio constitucional de la protección de la vida y bienes de los ciudadanos. Además, se prohíbe la construcción de nuevas edificaciones en estas áreas, y la ampliación de las existentes¹¹. (pp.26)

Finalmente proyecta el desarrollo de un Proyecto Termólisis en la misma área; esto es, en las vegas de La Tablaza. “en ésta se consolidarán espacios públicos y equipamientos complementarios, en especial recreativos, sobre las terrazas aluviales del río Aburrá. En la nueva centralidad se deberá diseñar una unidad deportiva zonal con los respectivos escenarios” (PBOT La Estrella, 2008, p.60)

Los PBOT de los municipio de Caldas y La Estrella guardan elementos comunes alusivos a la forma como se debería intervenir para ordenar las zonas correspondientes a las ARLLIRA; lo primero sea decir que, en ambos municipios se valoran como patrimonio natural con vocación de espacio natural público en las cuales no deberían promoverse más desarrollos urbanísticos e incluso todo tipo de construcción, aunque yendo a la realidad de lo observado en el territorio, en este se continúa adelantándose procesos constructivos (particularmente inmobiliarios) en el que la función económica prevalece; esto es los derechos de propiedad privada se imponen inducidos en la lógica de generar riqueza material –porque a fin de cuentas en esta localización se hace máximo el valor neto de la producción una vez descontados los costos de transacción como el de la reparación de externalidades-, en detrimento del patrimonio natural que representaban las ARLLIRA. Claro está que dichos procesos en ambas municipalidades no han resultado del todo armoniosos frente a las relaciones que se inauguran con las comunidades

¹¹ Subrayado por el autor.

asentadas en estas zonas desde tiempo atrás y que se anticiparon a la llegada de estos nuevos actores. De alguna manera el país, hasta antes de la Ley 388 de 1997, -conocida como Ley de ordenamiento territorial-, había estado al garete en materia de criterios orientadores que guiaran la ocupación del territorio. Por lo tanto, la ocupación irregular de estas franjas, no es imputable exclusivamente a los nuevos empresarios recién instalados en él, las comunidades las ocuparon con desarrollos de vivienda y negocios informales con fuerte impacto depredador de los recursos naturales y la provisión de los bienes y servicios ambientales.

En conclusión, los municipios aún son muy débiles en el control a los procesos de ocupación del territorio y específicamente en las ARLLIRA; debilidad que se constituye en condición que estimula la aparición de externalidades negativas creando un ambiente propicio para la emergencia de tensiones y conflictos entre todo tipo de actores. Sumado a la debilidad relativa que exhiben para gestionar el territorio con instituciones formales, simultáneamente se ponen en práctica, como mecanismo regulador de las actuaciones entre ciudadanos y servidores públicos, instituciones no formales rezagadas, como la corrupción, según señalan los entrevistados E2, E3, E4 y otra que se puede ver en el enlace <http://www.redsocialmonitoreo.com/la-disputa-sobre-los-llenos-estructurales/>

Señalo que los instrumentos de planificación ofrecidos no son acogidos en plenitud por los municipios, porque pueden creer que estas directrices socaba la autonomía municipal en lo relativo a la ordenación de su territorio, lo que a fin de cuentas debilita la visión de subregión metropolitana que se impulsa desde otros estamentos con los cuales mantienen relaciones.

Finalmente y de acuerdo con Jaramillo (2009, p. 116) llama la atención el carácter *espontáneo* de cómo funciona el mercado en oposición al carácter *deliberado* de la acción planificadora del Estado, induciendo modificaciones a lo que en principio se planifica.

4.5 Otros hallazgos en campo.

La fórmula referida por el entrevistado siete (7) “mejor no cumplir la Ley y pagar la multa, que pedir permiso”; se impone porque lo más seguro se le niegue este para adelantar una actividad específica. En su racionalidad, el infractor-inversor, realiza un balance de cruce de costos con beneficios tomando la decisión de infringir alguna norma –PBOT o usos del suelo- porque le resulta más barato pagar la multa, -y por lo tanto más beneficioso-, que asumir el costo de abortar el proyecto para generar riqueza. Quandri de la Torre (2012) dice que “la racionalidad individual o privada no implica siempre y en todos los casos racionalidad social; los beneficios y costos privados difieren de los beneficios y costos sociales generados por las decisiones de distintos actores económicos” (p 117).

Negociar entre actores afectantes-afectados, como los casos en que Coase (1960) referencia del granjero y el ganadero o el médico y el repostero siempre será una opción que la vía del mercado facilita; pero hay que considerar que para la negociación de las externalidades producidas, implica incurrir en costes de transacción positivos; la negociación se hace viable en la medida en que, una vez cruzados estos costos resulte un beneficio neto mayor como para continuar la actividad.

Todos los derechos de propiedad interfieren con la capacidad de utilizar recursos (y generar externalidades)¹². Lo que debe asegurarse es que los beneficios producidos por las interferencias -se refiera a la distribución de derechos de frecuencias-, superen los daños que ocasionan. (Coase, 1960, pp. 106)

Lo realmente importante cuando se adquiere un lote de terreno no son sus características físicas como topografía y fertilidad, sino los derechos de propiedad que se desprenden de este; como se concluye de la versión de la entrevistada seis

¹² Entre paréntesis agregado por el autor del presente escrito.

(E6). En tal sentido Coase (1988) citado por Quandri de la Torre (2012) llamó la atención “que el objeto real de intercambio y de las relaciones económicas son derechos de uso y de dominio y no las cosas en sí” (p. 129). Serían los albores del enfoque jurídico trascendiendo el enfoque económico de asignación de recursos escasos.

La Norma de usos del suelo es una institución cuyo desarrollo es relativamente reciente en la legislación Colombiana, es uno de los mecanismos más importantes para delimitar los derechos de uso de la propiedad. De alguna forma, los usos del suelo es un mecanismo que permite especificar los derechos de propiedad y contribuye a forjar el precio que se estaría dispuesto a pagar este. De acuerdo a la E6 la racionalidad en la actuación del propietario del lote de tierra era que se podía hacer lo que a su voluntad quisiera, inspirado sin conocerlo, en el ejemplo que Coase (1960) expone sobre

El derecho de construir una fábrica en una parcela (y que desee ejercerlo) se asegurará también de poder evitar que otra persona pueda, por ejemplo, sembrar trigo en ella; y si el funcionamiento de la fábrica produce ruidos o genera humo, su dueño deseará contar con el derecho de generarlos. El ejercicio de esos derechos impedirá que esa parcela se destine a la agricultura y que otros gocen de tranquilidad y aire limpio. (pp. 17).

Se detectó violación a instituciones formales por inversores, como las Normas de usos del suelo. Así, la clara delimitación de los derechos de propiedad, en referencia a estas, cuando se contravienen o se extra delimitan, son fuente de emergencia de tensiones y conflictos entre actores, según se desprende de los entrevistados E2, E3, E4 y E6.

Las comunidades han pretendido hacer valer derechos de uso (no de propiedad) sobre el servicio ambiental público de carácter natural residente en la propiedad

privada, como es el de la regulación del caudal¹³ y otros servicios ambientales, interponiendo instituciones formales en recursos de Ley. Las ARLLIRA no son “bienes públicos” en tanto preservan el carácter de propiedad privada; pero *el servicio* que prestan en desarrollo de la función de regulación del caudal –y en ello se materializa la función ecológica-, *sí es público*; en tanto favorece a la sociedad y no discrimina ni excluye y mucho menos pone a rivalizar por este. En síntesis, se trata de predios de propiedad privada prestadores de “*servicios ambientales públicos puros*”. Este servicio ambiental público emanado de un bien privado, no queda atrapado exclusivamente en el ámbito físico del bien de propiedad privada; por el contrario, se sale de su órbita y es muy difícil excluir a otros usuarios como generar rivalidad.

Para mejor comprensión es importante conocer que servicios ambientales, de acuerdo con Biodiversidad Mexicana -Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad- (s.f.),

Son los procesos ecológicos de los ecosistemas naturales suministran a la humanidad una gran e importante gama de servicios gratuitos¹⁴ de los que dependemos. Estos incluyen: (...) control de los ciclos hidrológicos, incluyendo la reducción de la probabilidad de serias inundaciones y sequías.

Por cientos de años la humanidad no le dio importancia a la generación de estos servicios ya que se consideraban inagotables. Actualmente, es claro que es necesario conservar a los ecosistemas en el mejor

¹³ Los servicios de regulación: Son servicios que ofrecen los ecosistemas y que regulan sistemas naturales como, por ejemplo, el clima, las inundaciones, las enfermedades causadas por insectos, la purificación del agua, la captura de carbono, la polinización y el control biológico entre especies, entre otros. Tomado del Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez, Colombia 2010. related:cambiopaisaje.wikispaces.com/file/view/EL+CONCEPTO+DE+SERVICIOS+AMBIENTALES.docx definición servicios ambientales

¹⁴ Subrayado por el autor.

estado para que sigan proporcionándonos estos servicios. (pp.1)

Similarmente al destino que cumplieron las áreas de pastoreo invocadas por Hardin (1968) en la tragedia de los comunes, también con la ocupación irregular de las ARLLIRA se cortó el servicio de regulación hidráulica tan importante en la prevención de desastres naturales. *¡Una verdadera tragedia de un servicio común!* Porque justamente hemos creído falazmente, que se trata de servicios ambientales inagotables y gratuitos de los cuales, como se ha dicho, no debió excluirse a nadie y mucho menos rivalizar por éstos.

(En BIO2030 (2011) se aprecia la vocación a la cual han sido llamadas las zonas adyacentes al río diciendo: “su lectura pone en evidencia la presencia de amplias áreas verdes y libres, localizadas principalmente a lo largo del río, que tienen status público pero no están acondicionadas para este fin” (p.46). La dupla derechos de propiedad y problemas ambientales se hace manifiesta problemáticamente según Quandri de la Torre (2012) cuando

“La cosa (privada) tiene atributos del bien público (parafraseando mejor servicio público)¹⁵. Dicho de otra manera, cuando la sociedad tiene diferentes reclamos o intereses sobre ella (...) significa beneficios a una colectividad y no solo al propietario, y de los cuales es imposible o más o menos difícil excluir a alguien, o que alguien los disfrute sin importar que otros también lo hagan. (...) cuando una propiedad privada está asociada a algún bien público, si el propietario busca su mayor satisfacción y rentabilidad ejerciendo sus derechos de propiedad a través de modificar la cosa o darle un nuevo destino o uso, es frecuente que se presente un conflicto con los intereses o reclamos de la sociedad. En otras

¹⁵ Aquí el concepto de servicio público no tiene la acepción que tradicionalmente conocemos de domiciliarios.

palabras, en el ejercicio de sus derechos de uso, aprovechamiento o dominio útil, los propietarios pueden afectar el bienestar y los derechos de terceros en la medida en que se impacte a bienes públicos. (pp.139-140)

Eventualmente se acude a estas, para dirimir conflictos o tensiones entre ciudadanos, hacer valer derechos de propiedad o sobre un recurso, lo cual implica incurrir en costos de transacción positivos.

El interés de organismos estatales es imponer multas en dinero para sancionar externalidades por actuaciones de particulares que se extralimitaron en el ejercicio de los derechos de propiedad claramente delimitados en desmedro de la sociedad. Para algunos juristas, una de las funciones de la propiedad es la capacidad de internalizar los costos derivados de las externalidades negativas; esto es, internalizar las externalidades. Como bien dice Demsetz citado por Bullard (1991)

La principal función de la propiedad es la internalización de los efectos beneficiosos y dañinos derivados del uso de bienes. Así, la aparición de nuevas formas de derechos de propiedad puede ser asumida como la aparición de nuevos efectos beneficiosos o dañinos. (p 135)

Un problema que es ambiental, muta hacia un problema social según señala la entrevistada dos (2). Los conflictos ambientales son una forma específica de manifestación de conflictos sociales. Por ello Fontaine (2004) citado por Walter, (2009) considera que

Hay consenso en cuanto a caracterizar los conflictos ambientales como un tipo particular de conflicto social y los conflictos también involucran a las comunidades directamente afectadas por los impactos derivados de un determinado proyecto señala (Orellana 1999 citado por

Walter, 2009) y no existe “conflicto ambiental” sin dimensión social.(pp. 2)

Las comunidades residentes en las márgenes del río, perciben sufrir la mayor afectación por crecientes súbitas o avenidas torrenciales de este, - según versión de la E4-, en virtud de que las ARLLIRA por estar ahora ocupadas, no cumplen su función reguladora, dando cuenta de, según Walter (2009, p. 4), la distribución asimétrica de beneficios y cargas y la desigual distribución de impactos ambientales. En esta dirección Quandri de la Torre (2012) señala, cuando se refiere a “la reparación de las externalidades negativas (...) tienen costos muy grandes que asume toda una colectividad y no recaen (al menos totalmente) en quien los causa” (p 104). Esta asimetría también se manifiesta, en pagar impuesto predial al municipio por sus viviendas, mientras este no les suministra agua potable. Son inmuebles sin títulos formales de propiedad por estar ubicados en áreas de retiro de la línea férrea y el río; paradójicamente construidas en desarrollo de una institución no formal, -la invasión-, mientras concomitantemente son gravadas mediante una institución formal como el impuesto predial.

Pagar para corregir, mitigar o compensar un daño ambiental por parte de un infractor que tiene en abundancia el recurso dinero, y poder continuar produciendo daño a un recurso natural escaso o irreversiblemente renovable, resulta perverso según lo señala la entrevistada dos (2). Ello no resuelve el problema, porque se mantendría el círculo vicioso de dañar-pagar-dañar.

Las afectaciones sobre la propiedad privada en materia de usos del suelo, relativiza los derechos plenos y absolutos de esta, aunque termine imponiéndose la función económica sobre y en detrimento de las ecológica y social. Por ello Guío Camargo (2009) lo ratifica cuando dice que:

Es posible concluir que la configuración de la propiedad como una función social y una función ecológica implica la relativización de este derecho en favor de la protección y prevalencia del interés general. No obstante, hablar de

función social no es equivalente a hacer lo propio con la función ecológica. (pp. 59)

Como pocas veces la comunidad se moviliza en una acción conjunta que dé cuenta de gran acervo de capital social y capacidad de negociación, las acciones individuales corren con el riesgo de frustrarse. Como lo señala Quandri de la Torre (2012)

“Por ello los bienes públicos –BP-, en su creación y mantenimiento exigen iniciativas específicas de construcción institucional que impliquen según el caso (...) cooperación social o comunitaria. Aunque por lo general cada actor en lo individual muy poco puede hacer aisladamente a favor de los BP. (...) por ello siempre se requiere algún tipo de acción colectiva para promover y lograr una solución institucional adecuada”. (pp. 104-105)

En opinión de la E4, la percepción del grado de afectación se da en función de su localización en la cuenca; residentes en algún punto se sienten más afectados en comparación con y por la comunidad ubicada aguas arriba.

La demanda creciente por agua potable de las empresas condujo a una fuerte disputa con las comunidades originarias del sector de “Sierra Morena”, quienes se movilizaron para hallar reconocimiento a sus derechos. Esta situación confirma la importancia de la movilización por parte de una comunidad, para que en ejercicio de la acción colectiva halle la reivindicación a sus derechos. Quandri de la Torre (2012) así lo señala:

“La lógica de la acción colectiva y los problemas que se le asocian son de gran interés para comprender las dificultades que existen para que grupos sociales o comunidades con intereses comunes se organicen a sí

mismos para autogenerar bienes públicos o conservar recursos comunes". (pp. 154)

5. Conclusiones.

El presente trabajo de grado permite hallar las siguientes conclusiones, las que bien pueden estimular posibles investigaciones futuras por parte de otros académicos inquietos por estas, ya que no pueden atribuírseles el carácter de verdades inmutables.

Puede decirse que efectivamente existe conexión de causa-efecto entre instituciones formales desacatadas por actores públicos y privados, -como los derechos de propiedad delimitados por las Normas de uso del suelo y los instrumentos de planificación-, que explican la generación de externalidades y la emergencia de conflictos socio ambientales entre personas. El encadenamiento es como sigue: existen unas instituciones formales cuyos actores las subvierten para la satisfacción de intereses particulares regidos por una racionalidad egoísta; suscitando externalidades negativas sobre servicios públicos ambientales, las que a su vez, inducen la reacción de las comunidades al percibirse afectadas.

Ahora bien, la clara delimitación de los derechos de propiedad permite dirimir los conflictos entre personas y proteger los recursos naturales de la depredación total por parte de la sociedad, e impiden que la tragedia de los servicios ambientales comunes cumplan un destino irremediable.

Igualmente, los municipios aún son débiles en el control a los procesos de ocupación del territorio y específicamente en las ARLLIRA; debilidad que se constituye en condición que estimula la aparición de externalidades negativas creando un ambiente propicio para la emergencia de tensiones y conflictos entre todo tipo de actores; en una especie de leseferismo ambiental -dejar hacer, dejar pasar-. Sumado a la debilidad relativa que exhiben para gestionar el territorio con instituciones formales, simultáneamente se ponen en práctica, como mecanismo

regulador de las actuaciones entre ciudadanos y servidores públicos, instituciones no formales rezagadas, como la corrupción.

Es importante señalar que es usual en algunos gobernantes de municipios Colombianos, ponerse de espaldas a lo consagrado en instituciones formales como los instrumentos de planificación, los cuales deliberadamente buscan la ordenación ambiental y territorial. A su vez y por el contenido técnico que los soporta, se pensaría que este rasgo se constituye en un poderoso antídoto que puede detener la emergencia de conflictos socio ambientales. No es la pretensión hacer apología de la dimensión técnica, pero sin lugar a duda puede servir de contención a la perniciosa tendencia en la gestión pública, de dejarse permear de malas prácticas de gobierno entre las que se encuentra la corrupción y el clientelismo. El rigor de lo técnico es corrector de asimetrías de información, en tanto favorece la toma de decisiones asertivas que pueden prevenir el surgimiento de externalidades y conflictos.

Finalmente, las ARLLIRA –conocidos como humedales-, son predios de propiedad privada prestadores de “*servicios ambientales públicos puros*” desde donde deriva el carácter o status de público. Este servicio ambiental publico emanado de un bien privado, no queda atrapado exclusivamente en el ámbito físico del bien de propiedad privada; por el contrario, se sale de su órbita y es muy difícil excluir a otros usuarios como generar rivalidad en el aprovechamiento de este.

6. Referencias.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (2008). *Plan de ordenación y manejo de la cuenca del río Aburrá –POMCA-*. Recuperado de http://www.metropol.gov.co/Planeacion/DocumentosAreaPlanificada/POMCA_C1_Zonificacion_Retiros.pdf

Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (2006). *Acuerdo Metropolitano No.15* Recuperado de

<http://www.metro.pol.gov.co/Planeacion/DocumentosAreaPlanificada/Acuerdo%20Metropolitano%202006-15.Pdf>

Barry, C.F. (1995). *Economía Ambiental. Una Introducción*. Bogotá, Colombia: Editorial Mc Graw-Hill.

Biodiversidad Mexicana -Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad-, (s.f.). Conceptos/Servicios ambientales. Recuperado de <http://www.biodiversidad.gob.mx/ecosistemas/serviciosam.html>

Buchanan, J. (1965). *An Economic Theory of Clubs. En Public Goods & Market Failures*. Tyler Cowen. New Jersey.

Bullard G, A. (1991). Un mundo sin propiedad (Análisis del sistema de transferencia de la propiedad inmueble). *Derecho*, (45), 131-157. Recuperado de <https://www.google.com/search?q=coase+y+la+decisi%C3%B3n+judicial.&ie=utf-8&oe=utf-8#q=UN+MUNDO+SIN+PROPIEDAD>

Caballero-Miguez, G. (2009). El papel de las instituciones en la geografía humana: un enfoque desde la nueva economía institucional. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, IX (29), 1-31. Recuperado de <https://www.google.com/search?q=El+papel+de+las+instituciones+en+la+geograf%C3%ADa+humana%3A+un+enfoque+desde+la+nueva+econom%C3%ADa+institucional&ie=utf-8&oe=utf-8>

_____ (2011). *Calidad institucional y gobernanza: enfoques Ostromianos*. X Congreso de AECPA. Recuperado de <https://www.google.com/search?q=TEOR%C3%8DA+INSTITUCIONAL%3A+ESC RITO+TE%C3%93RICO+SOBRE+LOS+PROTAGONISTAS+DE+LA+ESCUELA+I NSTITUCIONALISTA+DE+ECONOM%C3%8DA&ie=utf-8&oe=utf-8#q=CALIDAD+INSTITUCIONAL+Y+GOBERNANZA:++ENFOQUES+OSTROMIA NOS> .

Caballero-Miguez, G., & Garza Gil, M. D. (2010). La Nueva Economía Institucional y la Economía de los Recursos Naturales: Comunes, instituciones, gobernanza y

cambio institucional. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 10(2), 61-91. Recuperado de http://aeaa.webs.upv.es/aeaa/ficheros/Revistas/EARN_10_2/04-Caballero_061-092.pdf

Cardona, P. (2011). Periódico El Colombiano. *Limpian alud que taponó el río en caldas*. Recuperado de http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/L/limpian_alud_que_taponó_el_río_en_caldas/limpian_alud_que_taponó_el_río_en_caldas.asp

Castaño, J C. (2011). Telemedellín. *En Caldas, desplome de escombros represó el cauce del río Medellín*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=ScKqMyHcUOU>

Coase, R. (1960). *La empresa, el mercado y la ley*. Chicago, Usa: Alianza Editorial. University of Chicago.

Díaz Casero, J.C., Urbano Pulido, D., & Hernández Mogollón, R. (2005). Teoría económica institucional y creación de empresas. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 11(3), 209-230. Recuperado de <http://www.aedem-virtual.com/articulos/iedee/v11/113209.pdf>

Guío Camargo, R. E. (2009). Función social y ecológica de la propiedad. Características y alcances. *ESTUDIOS EN DERECHO Y GOBIERNO, Universidad Católica de Colombia*, 2(1), 51-62.

Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248. Recuperado de <<http://www.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full>>

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). (s.f.). *Conceptos*. Recuperado de: <http://www.inecc.gob.mx/cuencas-conceptos>

Jaramillo González, S. (2010). *Hacia una Teoría de la Renta del Suelo Urbano*. Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.

Macagnan, C.B. (abril/junho 2013). Teoría institucional: escrito teórico sobre los protagonistas de la escuela institucionalista de economía. *BASE-Revista de*

Administração e Contabilidade da Unisinos, 10(2), 130-141. doi: 10.4013/base.2013.102.03

Moncada Mesa, J., Pérez Muñoz, C., & Valencia Agudelo, G.D. (2013). Comunidades organizadas y el servicio público de agua potable en Colombia: una defensa de la tercera opción económica desde la teoría de recursos de uso común. *Ecos de Economía Universidad EAFIT*, (37), 125-159. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/ecos/v17n37/v17n37a6.pdf>

Municipio de Caldas. (2010). ACUERDO N°14. Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste al plan básico de ordenamiento territorial del municipio de caldas. Recuperado de

<http://www.caldasantioquia.gov.co/institucional/PlanDeOrdenamiento/Acuerdo%20Plan%20B%C3%A1sico%20de%20Ordenamiento%20Territorial%20Concejo.pdf>

Municipio de La Estrella. (2008). ACUERDO NÚMERO 42 Por el cual se derogan el acuerdo 02 de 2000 y el acuerdo 20 de 2002, se adopta el plan básico de ordenamiento territorial del municipio de la estrella y se establecen algunas reglamentaciones. Recuperado de

<http://www.laestrella.gov.co/institucional/Proyectos/Plan%20de%20Ordenamiento%20Territorial.pdf>

Municipio de Medellín., & Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (2011). *BIO 2030 Plan director Medellín, Valle de Aburrá*. Medellín, Colombia: Mesa Editores.

Musgrave, R. (1959). *"The theory of public finance. A study of public economy"*. New York, Usa: Editorial McGraw-Hill.

O'Driscoll, G., & Hoskins, L. (2003). *Derechos de propiedad La clave del desarrollo económico*. Recuperado de <http://www.elcato.org/derechos-de-propiedad-la-clave-del-desarrollo-economico>

Ostrom, E. (2000). El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva. *REGIÓN Y SOCIEDAD, El Colegio de Sonora, XIV* (24.2002), 263-269. Recuperado de

http://lanic.utexas.edu/project/etext/colson/24/24_10.pdf

_____ (1999). *Principios de diseño y amenazas a las organizaciones sustentables que administran recursos comunes. De cara a la globalización, organizaciones económicas de América Latina y el Caribe*. Conferencia. Recuperado de <http://www.fidamerica.cl/actividades/conferencias/oec/ostroesp.html>

_____ (2011). *El gobierno de los bienes comunes – La evolución de las Instituciones de acción colectiva*. (Trad. L. Merino Pérez). (2ª ed.). México DF, Méjico: UNAM-CRIM-FCE. Título original: "Governing the commons. The evolution of institutions for collective action". 1990. Cambridge University Press.

Pérez, A. (2012). *La disputa sobre los llenos estructurales*. Red Social de Monitoreo para Alertas Tempranas, en el municipio de Caldas, Antioquia. Recuperado de: <http://www.redsocialmonitoreo.com/la-disputa-sobre-los-llenos-estructurales/>

Pérez, H. (2011) Teleantioquia, hora 13. *Represamiento del Río Medellín amenaza viviendas de dos veredas en Caldas*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=GzUlwGv7jDA>

Quandri de la torre, G. (2012). *Políticas Públicas. Sustentabilidad y medio ambiente*. Monterrey, Méjico: Editorial Miguel Ángel Porrúa. INSTITUTO TECNOLÓGICO DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO.

Sola, J. (2011). *Coase y la decisión judicial*. Recuperado de http://www.derecho.usmp.edu.pe/centro_derecho_economia/revista/febrero_2011/Coase_y_la_decision_judicial_Dr_Juan_Vicente_Sola.pdf

Spadoni, E. (s.f.). Los conflictos socioambientales en el contexto Latinoamericano. Fundación Cambio Democrático. Recuperado de

<http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/resources/ConflictosSocioAmbLatAm%28esp%29.pdf>

Stiglitz, J. E. (1998). *La Economía Del Sector Público*. Recuperado de <https://finanzaspublicasuca.files.wordpress.com/2011/10/economia-del-sector-publico-stiglitz.pdf>

Valencia Agudelo, G. D. (2012). El derecho de propiedad: del más sagrado de los derechos a mera garantía institucional. Un recorrido desde el viejo contractualismo al nuevo constitucionalismo latinoamericano. *Diálogos de Derecho y Política, Revista electrónica// Facultad de Derecho y Ciencias Políticas// U de A*, (11), 1-23. Recuperado de

<https://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/derypol/article/viewFile/14487/12699>

Velasco, D. (s.f.). *Análisis económico de los derechos de propiedad*. Recuperado de <https://www.google.com/search?q=AN%C3%81LISIS+ECON%C3%93MICO+DE+LOS+DERECHOS+DE+PROPIEDAD.-&ie=utf-8&oe=utf-8>

Walter, M. (2009). *Conflictos ambientales, socioambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental... Reflexionando sobre enfoques y definiciones*. Recuperado de

http://crana.org/themed/crana/files/docs/252/180/2009_conflictos_ambientales_enfoques_definiciones.pdf